

Kreml startet riskante Rentenreform: die geplante Anhebung des Rentenalters lässt das Vertrauen in die russische Führung schwinden

Kluge, Janis

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kluge, J. (2018). *Kreml startet riskante Rentenreform: die geplante Anhebung des Rentenalters lässt das Vertrauen in die russische Führung schwinden*. (SWP-Aktuell, 35/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58475-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 35 JULI 2018

Kreml startet riskante Rentenreform

Die geplante Anhebung des Rentenalters lässt das Vertrauen in die russische Führung schwinden

Janis Kluge

Am 14. Juni verkündete Premierminister Dmitri Medwedjew, dass das Rentenalter in Russland schon ab 2019 schrittweise angehoben werden soll. Die russische Führung will mit der Reform den Haushalt sanieren und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Trotz der medialen Ablenkung durch die Fußball-WM formiert sich Protest gegen diese Maßnahme. Gewerkschaften, systemtreue Opposition und Alexei Nawalny planen Demonstrationen. Der Kreml inszeniert die unbeliebte Reform als ein Projekt der Regierung, mit dem Staatspräsident Putin nichts zu tun hat. Dennoch ist das Vertrauen in den Präsidenten geschrumpft. Eine deutliche gesellschaftliche Reaktion könnte die Abschwächung der Reform zur Folge haben. Zwar hat der Kreml viele Instrumente in der Hand, um die drohenden Proteste einzudämmen. Doch fehlen ihm die Mittel, das verlorene Vertrauen zurückzugewinnen.

Am Tag der WM-Eröffnung kündigte Regierungschef Dmitri Medwedjew gleich zwei unpopuläre Gesetzesentwürfe an. Das Rentenalter der Frauen soll von 55 auf 63 Jahre, jenes der Männer von 60 auf 65 Jahre steigen. In einer Übergangsphase würde die Altersgrenze ab 2019 jährlich um sechs Monate angehoben. Außerdem gab Medwedjew bekannt, dass die Mehrwertsteuer Anfang 2019 von bisher 18 Prozent auf 20 Prozent heraufgesetzt werden soll. Damit soll ein von Staatspräsident Putin zum Amtsantritt im Mai 2018 verordnetes Investitionsprogramm finanziert werden. Medwedjew erklärte, dass die monatliche Rente in Zukunft jedes Jahr um rund 1000 Rubel (14 Euro) steigen werde. Die erste Diskussion des Gesetzesentwurfes in der Duma

wird am 19. Juli erwartet. Im Herbst 2018 könnte die Reform verabschiedet und in der Folge noch in diesem Jahr von Putin unterzeichnet werden. Vor der Präsidentschaftswahl war es für die russische Regierung noch tabu gewesen, die Anhebung des Rentenalters öffentlich zu thematisieren, obwohl in Expertenkreisen schon lange darüber diskutiert wurde. Nun mahnte Dmitri Medwedjew zur Eile: Es bleibe keine Zeit mehr für theoretische Debatten.

Die Reform betrifft nicht alle Russen gleichermaßen. Für die zivilen Staatsdiener hat eine analoge Anhebung des Rentenalters auf 63 bzw. 65 Jahre bereits 2017 begonnen. Für Polizei, Sicherheitsdienste und Militär gelten eigene Regeln: Hier haben die Bediensteten in den meisten



Fällen nach 20 Dienstjahren Anspruch auf eine Pension. Dieses Privileg bleibt in den Reformplänen unangetastet.

Entlastung von Haushalt und Wirtschaft

Mit der Anhebung des Rentenalters hofft der Kreml, das russische Rentensystem stabilisieren zu können. Im Jahr 2017 musste das Finanzministerium fast ein Viertel der föderalen Haushaltsmittel (4% des BIP) für die Unterstützung der Rentenkasse ausgeben – Tendenz steigend. In Zeiten niedriger Ölpreise ist das eine große Belastung.

Im russischen Umlagesystem stehen immer mehr Rentenempfänger immer weniger Beitragszahlern gegenüber. Dafür sind die historisch bedingten Schwankungen der Geburtenrate verantwortlich. Weil schon seit einigen Jahren eine besonders große Alterskohorte in Rente geht, ist die Zahl der russischen Rentner seit 2010 von 39,1 auf 43,5 Millionen angestiegen (30% der russischen Bevölkerung). Gleichzeitig rückt nur eine sehr kleine Kohorte in den Arbeitsmarkt nach. Die Zahl der Russinnen und Russen im arbeitsfähigen Alter ist infolgedessen in den letzten drei Jahren jährlich um rund 1 Million geschrumpft. Mit der Anhebung des Rentenalters soll verhindert werden, dass die Lücke im Pensionsfonds in den 2020er Jahren weiter aufklafft.

Die Wirtschaft soll zudem dank eines größeren Arbeitsangebots von der Reform profitieren. Die Unternehmen können den Mangel an jungen Arbeitskräften nur teilweise durch Produktivitätssteigerungen ausgleichen. Zwar liegt die Nettozuwanderung nach Russland bei über 200 000 Personen pro Jahr, allerdings arbeiten die Migrantinnen und Migranten zum größten Teil in unqualifizierten Jobs. Auch mit der Anhebung des Rentenalters wird der Arbeitskräftemangel nicht beseitigt, doch könnte eine längere Lebensarbeitszeit das Defizit bis 2030 rechnerisch um rund ein Drittel senken (von 3,8 Millionen auf 2,5 Millionen). Laut Prognosen würde das russische Wirtschaftswachstum in den 2020er

Jahren als Folge der Rentenreform um einen halben Prozentpunkt höher ausfallen.

Die Reform birgt aber auch wirtschaftliche und soziale Risiken. Die Rentnerinnen übernehmen in Russland traditionell einen großen Teil der Kinderbetreuung. Entfällt diese Unterstützung für die jungen Familien, können weniger Mütter am Arbeitsmarkt teilnehmen, was einem zusätzlichen Verlust junger Arbeitskräfte gleichkäme.

Örtlich kann die Rentenreform auch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursachen. Ältere Russinnen und Russen haben mancherorts schon heute Schwierigkeiten, Arbeit zu finden oder auch nur ihre Stelle zu behalten, obwohl die offizielle Arbeitslosigkeit im landesweiten Durchschnitt mit 5,2 Prozent sehr gering ist. Sie können die fehlenden jüngeren Arbeitskräfte nicht unmittelbar ersetzen, sondern erfüllen komplementäre Aufgaben. Die älteren Russinnen und Russen wurden in der Sowjetunion ausgebildet, verfügen eher über technisches Know-how und arbeiten häufiger in der stagnierenden Industrie oder der Landwirtschaft. Unter den jüngeren finden sich mehr Juristen, Wirtschaftswissenschaftler und Informatiker, die im wachsenden Dienstleistungssektor tätig sind.

Breite Mehrheit gegen Reform

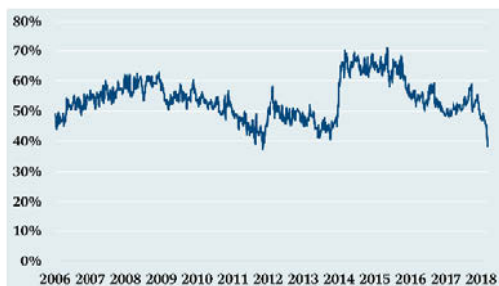
Einer aktuellen Umfrage russischer Meinungsforscher zufolge sprechen sich 92 Prozent der Russinnen und Russen gegen die Anhebung des Rentenalters aus.

Viele Russen befürchten materielle Einbußen. Die Reform wird den Lebensstandard der älteren Arbeitnehmer spürbar senken und indirekt auch jüngere Familien treffen. Angesichts der niedrigen Lebenserwartung stellt sich vor allem bei den russischen Männern die Frage der Generationengerechtigkeit. Nur 57 von 100 Männern erreichen in Russland das neu gesetzte Rentenalter von 65 Jahren. Insgesamt ist die Lebenserwartung zwar auf 71,9 Jahre gestiegen, doch liegt die Kennzahl für Männer in einigen Regionen noch immer bei unter 60 Jahren.

Zweitens hat das Rentenalter von 55 bzw. 60 Jahren als soziale Errungenschaft der Sowjetunion noch heute eine große symbolische Bedeutung in Russland. Das niedrige Rentenalter führte den Russen vor Augen, dass es ihnen besser geht als ihren Nachbarn in den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Außer Russland hat nur das demografisch sehr junge Usbekistan bis heute an der alten Rentenformel festgehalten.

Drittens widerspricht die Reform einem alten, aber eindeutigen Versprechen des Kremls. Im Jahr 2005 stellte Staatspräsident Wladimir Putin unmissverständlich klar, dass es unter ihm eine Anhebung des Rentenalters nicht geben werde. Später bekräftigte er diese Garantie wiederholt. Sein Versprechen ist in Videoausschnitten festgehalten, die aktuell im russischen Internet kursieren. Wladimir Putin ließ über seinen Sprecher mitteilen, dass er an der Entwicklung des Gesetzesentwurfes zur Rentenreform nicht beteiligt sei. Dessen ungeachtet sind in Umfragen die Werte für das Vertrauen in den russischen Präsidenten auf ein Tief gefallen, das es seit Dezember 2011 nicht mehr gegeben hat.

Umfrage: Vertrauen in Wladimir Putin, 2006–2018 (in % der Befragten)



Quelle: Meinungsforschungsinstitut WCIOM, https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam/.

Konkurrenz um den Protest

Schon in den ersten Tagen nach Medwedjews Ankündigung wurden in ganz Russland Dutzende Demonstrationen gegen die Rentenreform angemeldet. Hinter den geplanten Protestaktionen stehen die russischen Gewerkschaften, größtenteils sys-

temtreue Oppositionsparteien und der Oppositionelle Alexei Nawalny. Weil die Reformpläne zu Beginn der Fußball-WM bekanntgegeben wurden, konnten die Bewohner der größten Städte nicht sofort demonstrieren. In den Regionen mit WM-Spielorten wurde das Versammlungsrecht bis zum 25. Juli 2018 stark eingeschränkt. Am 1. Juli 2018 fanden in 45 zumeist kleineren russischen Städten abseits der WM-Spielorte gleichwohl Demonstrationen statt, von denen aber nur wenige mehr als 1000 Teilnehmer anzogen.

Dass die russischen Gewerkschaften unmittelbar nach der Ankündigung am aktivsten gegen die Reform mobil machten, war zunächst überraschend. Der größte russische Gewerkschaftsbund, die Föderation Unabhängiger Gewerkschaften Russlands, hat in der Vergangenheit die Partei Einiges Russland und Wladimir Putin unterstützt. Trotz seiner rund 25 Millionen Mitglieder spielte er politisch keine eigenständige Rolle. Insofern ist kaum vorstellbar, dass die Gewerkschaften sich bei der Rentenreform zu einem ernstzunehmenden Gegenspieler des Kremls entwickeln. Vielmehr bieten ihre Proteste der russischen Führung die Möglichkeit, den Unmut des Volkes in kontrollierbare Bahnen zu lenken.

Dass kremlnahe Akteure das Protestpotential vereinnahmen, steht vor allem den Absichten des Oppositionellen Alexei Nawalny entgegen, der ebenfalls für Proteste gegen die Rentenreform mobilisieren will. Nawalny hat 2017 bewiesen, dass er mittels eines großen Netzwerks von Freiwilligen landesweite Proteste organisieren kann. Die Demonstrationen zogen sehr viele junge Russen an. Durch die Organisation von Protesten gegen die Rentenreform kann Nawalny darauf hoffen, auch in anderen Milieus bekannter zu werden. Der Oppositionelle hat sein vor allem gegen die Korruption gerichtetes politisches Programm im letzten Jahr mit sozialpopulistischen Forderungen angereichert. Bisher hatte Nawalny allerdings wenig Erfolg mit dem Bemühen, soziale Proteste in seine Bewegung zu integrieren. Zum einen ist die Nähe zu Nawalny für die Organisatoren

anderer Proteste gefährlich, weil sie stärkere staatliche Repressionen nach sich zieht. Zum anderen kommt in vielen sozialen Protesten eher die Hoffnung auf Einmischung des Kreml zum Ausdruck als die Forderung nach politischem Wandel.

Umgang mit Sozialprotesten

Die Zahl sozialer Proteste in Russland ist mit der Wirtschaftskrise 2015–2016 deutlich größer geworden. Häufige Anlässe waren steigende Gebühren für Leistungen von Stadtwerken oder ausbleibende Gehaltszahlungen von Unternehmen. Regionale und föderale Behörden begegneten den Aktionen mit einer Mischung aus Sabotage, Diskreditierung und Repressionen. In vielen Fällen wurden die Organisatoren von Demonstrationen zu Haftstrafen verurteilt. Aber auch Dialogversuche und punktuell Entgegenkommen gehören zum Repertoire, das der russische Staat nutzt, solange die Interessen der Elite nicht berührt sind. Fast alle sozialen Proteste blieben bisher lokal und kurzlebig. Nur in sehr wenigen Fällen entwickelten sich dauerhafte Protestbewegungen, etwa gegen gesundheitsgefährdende Mülldeponien oder die Einführung einer LKW-Maut.

Größere russlandweite Sozialproteste gab es zuletzt 2005, als Vergünstigungen für Rentner – etwa die kostenlose Nutzung des Nahverkehrs – in Geldzahlungen umgewandelt werden sollten. Der Kreml hielt damals am unpopulären Reformplan fest, vermied aber in der Folge viele Jahre lang spürbare Einschnitte bei den Renten. Sollte die Anhebung des Rentenalters eine ähnliche Protestwelle erzeugen, ist ein Entgegenkommen des Kremls wahrscheinlich. Putin könnte sich als Anwalt des Volkes inszenieren, der den Technokraten in der Regierung die Stirn bietet, indem er längere Übergangszeiten oder ein niedrigeres Zielalter fordert. Auch ein Verschieben der Reform wäre möglich, wenn auch für den Staatshaushalt mit Risiken behaftet. Über

den staatlichen Wohlfahrtsfonds könnte der Kreml die Mehrausgaben so lange finanzieren, bis Putins aktuelle Amtszeit im Jahr 2024 endet.

Ausblick

Seit Mitte der 2000er Jahre wurden in Russland keine unpopulären Reformen mehr durchgeführt. Eine stagnierende Wirtschaft und die demografische Entwicklung setzen den Kreml nun unter Druck. Der staatliche Paternalismus lässt sich nicht wie bisher finanzieren. Die Anhebung des Rentenalters weckt bei vielen Russen die Befürchtung, dass der Staat sich seinen sozialen Verpflichtungen noch stärker entziehen könnte. Dass der Kreml vor der Wahl zu der Reform schwieg, die nun innerhalb weniger Monate in Kraft treten soll, hat diese Ängste zusätzlich geschürt.

Erst nach dem Ende der Fußball-WM wird sichtbar werden, wie viele Menschen die Rentenreform auf die Straße treibt. An den ersten Protesten in kleineren Städten haben weniger Russen teilgenommen, als es die Umfragen vermuten ließen. Die nächste Möglichkeit, den Unmut an der Wahlurne zum Ausdruck zu bringen, bietet der Einheitliche Wahltag im kommenden Herbst: Am 9. September 2018 werden in 22 Regionen per Direktwahl neue Gouverneure gewählt. Auf föderaler Ebene wird erst bei den Duma-Wahlen 2021 wieder abgestimmt.

Die russische Führung kann bis dahin noch Zugeständnisse machen und den verbleibenden Protesten mit der Macht der staatlichen Medien und mit Repressionen entgegengetreten. Die Stabilität des russischen Regimes ist durch den aktuellen Vertrauensverlust nicht unmittelbar bedroht. Allerdings dürfte die Reform für eine stumme Unzufriedenheit in der Bevölkerung sorgen. Nach einem verlorenen Jahrzehnt für die russische Wirtschaft fehlen dem Kreml die Mittel, um das eingebüßte Vertrauen wieder zurückzugewinnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Dr. Janis Kluge ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.